

Trafikverket

Avslut av tillsyn avseende Trafikverkets avgiftsmodell för drivmotorström

Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen avslutar tillsynen och finner inga skäl att vidta ytterligare åtgärder.

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Trafikverket tillhandahåller som enda leverantör drivmotorström till de järnvägsföretag som trafikerar deras nät. För detta tar de ut en avgift från järnvägsföretagen. Avgiften ska täcka kostnaderna för Trafikverket att prissäkra elen och köpa in elen, inklusive deras interna och externa kostnader för att administrera elhandeln samt balanskraft. Sammantaget omsätter systemet ca 1,1-1,3 miljarder kronor per år.

Till grund för faktureringen ligger den volym el som förbrukats. Volymen kan antingen fastställas genom att mäta faktisk förbrukning med en elmätare som installerats direkt på fordonet eller beräknas utifrån fordonsspecifika schablonvärden för förbrukning. Samtliga fordonstyper, vare sig de debiteras utifrån faktisk eller uppskattad förbrukning, debiteras även ett förlustpåslag, också en slags schablon som ska motsvara elöverföringsförluster mellan den el Trafikverket matar in i systemet och den el som järnvägsföretagen faktiskt använder. Vidare finns en rabatt för fordon försedda med s.k. återmatande bromsar, för att kompensera för att den tekniken omvandlar energin vid inbromsning till el som förs tillbaka in i systemet och kan användas av andra tåg.

På grund av de olika schablonvärden som används i systemet uppstår ofrånkomligen en skillnad mellan Trafikverkets kostnader för att tillhandahålla tjänsten och de intäkter man fått genom att sälja elen. Skillnaden kommer av att den förbrukning som Trafikverket fakturerat för inte exakt motsvarar den volym Trafikverket köpt in. Denna skillnad kallas

volymdifferens och har de senaste fem åren varierat mellan överskott på ca 16 miljoner kronor och underskott på omkring 10 miljoner kronor, dvs en avvikelse – både upp eller ner – motsvarande som mest drygt en procent. Trafikverket har som mål att avgiftssystemet som helhet ska gå plus/minus noll och när året är slut fördelas därför volymdifferensen genom att fakturera eller kreditera de bolag vars förbrukning uppskattats med schablon. Summan för volymdifferensen fördelas lika över dessa fordons samlade förbrukning.

Efter en begäran om tvistlösning från Green Cargo AB, prövade Transportstyrelsen 2021 en tvist¹ avseende delar av Trafikverkets avgiftsmodell för drivmotorström. I stora drag yrkade Green Cargo att avgiftssystemet missgynnade fordon med elmätare och pekade som orsaker ut låga schabloner för energiförbrukning för fordon som saknar elmätare och att förlustpåslag för överföringsförluster i systemet fördelades godtyckligt mellan olika fordonstyper. Green Cargo invände även mot hur volymdifferensen korrigerades för att inte generera en vinst eller förlust för Trafikverket. Green Cargo yrkade i tvisten också på att fordon med bromsar som genererar el som förs tillbaka in i systemet inte borde kompenseras för denna till 100 %, då det även där uppstår överföringsförluster.

Transportstyrelsens beslut angav att Trafikverkets ersättningsmodell för el från järnvägsfordon med återmatande bromsar, behövde korrigeras och grundas på ett objektiva och tillförlitligt underlag senast den 31 december 2022. Som svar på Transportstyrelsens beslut i frågan om ersättning för återmatad el, presenterade Trafikverket i juni 2022 förändringar av ersättningsmodellen som gjordes för den efterföljande tågplanen. Transportstyrelsen hade då inte förutsättningar att ta ställning till förändringarna och meddelade att vi skulle återkomma i frågan.

Utöver beslutspunkten om Trafikverkets ersättningsnivå för el från återmatande bromsar så avslog Transportstyrelsen övriga yrkanden i tvisten. Detta då ingen av dessa bedömdes utgöra överträdelser mot bestämmelser i regelverket. Tvärtom bedömde Transportstyrelsen att både schablonen för att skatta energiförbrukning liksom schablonen för förlustpåslag föreföll bygga på robusta underlag och att det saknades anledning att revidera dem.

Samtidigt gav prövningen av tvisten upphov till en del frågeställningar som låg utanför yrkandena som Green Cargo hade kommit in med. En särskild fråga var om Trafikverkets hantering av volymdifferensen för att se till att systemet går plus/minus noll på helhetsnivå fick konsekvenser för enskilda bolag som stred mot regelverket: om de fick betala för höga avgifter eller att avgiftsnivåerna skilde sig åt på så sätt att de var diskriminerande.

¹ TSJ 2021-1796

Transportstyrelsen inledde därför en tillsyn i oktober 2023 av Trafikverkets avgiftsmodell för drivmotorström.

Transportstyrelsens tillsyn

Tillsynen utgörs av två delar, dels en uppföljning av en beslutspunkt från tvist TSJ 2021-1796 och dels en helhetsprövning av Trafikverkets avgiftsmodell i förhållande till tillämpliga bestämmelser. Transportstyrelsens bedömning i dessa två delar återges i föreliggande beslut.

I november 2023 höll Transportstyrelsen ett inledande möte med representanter för Trafikverket som en del av tillsynen. Därefter har Transportstyrelsen efterfrågat och fått underlag för avgiftsmodellens generella konstruktion. Genom en stickprovsundersökning har Transportstyrelsen även efterfrågat och tagit del av faktureringsuppgifter för sex enskilda järnvägsföretag som saknar elmätare för åren 2019 till 2023. Transportstyrelsen har även hållit två möten med Trafikverket, ett i december 2023 och ett i februari 2024, för att diskutera underlag. Den 20 juni skickade Transportstyrelsen en promemoria till Trafikverket innehållande en avrapportering av tillsynens utredning, samt en redogörelse för det underlag som legat till grund för tillsynen.² Promemorian innehåller en beskrivning av genomförda utredningsaktiviteter och de observationer som ligger till grund för tillsynsbeslutet. Trafikverket har getts möjlighet att kommentera på det utskickade underlaget och synpunkter har lett till ett fåtal justeringar i promemorian, dock utan att utredningens slutsatser har förändrats.

Den 25 september 2024 presenterade Trafikverket ett avvikelsemeddelande för järnvägsnätsbeskrivningen 2025, med ändringar som gäller schabloner, återmatad el och förlustpåslag från 1 januari 2025. Dessa förändringar omfattas inte av den nuvarande tillsynen. Transportstyrelsen uppfattar samtidigt inte att de utgör en grundläggande ändring av avgiftsmodellen men förbehåller sig rätten att vid behov följa upp detta i framtida tillsyner.

Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap. 5 § järnvägsmarknadsförordningen (2022:416) följer att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt JML. Härutöver framgår det av 1 kap. 8 § JML att tillsynsmyndigheten också ska fullgöra rollen som regleringsorgan enligt artikel 55 i SERA-direktivet. Genom tillsyn över efterlevnad av järnvägsmarknadslagen (2022:365, 10 kap. 1 §) arbetar vi för

² Som bilaga till detta beslut finns ett PM som på mer utförligt redogör för helhetsgranskningen av Trafikverkets avgiftsmodell.

en fungerande konkurrens på järnvägsmarknaden där snedvridningar och andra typer av marknadsstörningar minimeras, samt verkar mot diskriminering av sökande.

Järnvägsmarknadslagen delar upp järnvägsrelaterade tjänster i grundläggande tjänster, tilläggstjänster och extratjänster. Tillhandahållandet av drivmotorström är en tilläggstjänst enligt 9 kap. 4 §. Lagen slår fast att tilläggstjänster ska tillhandahållas på ett icke-diskriminerande sätt till de järnvägsföretag som vill utnyttja dessa. Om tjänsteleverantören är ensam om att tillhandahålla tjänsten, vilket Trafikverket är när det gäller drivmotorström, får avgiften inte överstiga kostnaden för att tillhandahålla tjänsten, med tillägg av en rimlig vinst (9 kap. 6 §)

Transportstyrelsens bedömning

1. Trafikverkets kompensation av återmatad el

Transportstyrelsen bedömer att Trafikverkets sätt att hantera återmatad el är tillfredställande utifrån nuvarande tekniska förutsättningar att fastställa överföringsförluster vid återmatning.

Transportstyrelsens beslut i tvisten TSJ 2021-1796 innebar att Trafikverket inte längre skulle kompensera för återmatad el med 100%. Kompensationen innebar att konsumtionen för ett fordon med elmätare reducerades med motsvarande mängd el som mätaren för de återmatande bromsarna uppmätt. Trafikverket hade tidigare antagit att all återmatad el kunde användas i systemet och därför återbetalat full ersättning, men då de inte kunnat bevisa att all återmatad el faktiskt kan nyttjas, krävde Transportstyrelsen att kompensationen i framtiden ska baseras på objektiva och tillförlitliga underlag. Trafikverket skulle senast 31 december 2022 sluta kompensera återmatad el med 100 procent om de inte kunde visa upp objektiva och tillförlitliga underlag för detta.

Utan tillförlitliga data om hur mycket av den återmatade elen som faktiskt nyttjades, kunde detta leda till en överkompensation som inte speglade de faktiska besparingarna Trafikverket gjorde. För att undvika diskriminering i enlighet med regelverket måste kompensationen baseras på objektiva och tillförlitliga underlag.

Genom tillsynen har Transportstyrelsen också noterat att den tidigare modellen dessutom ledde till en underskattning av dessa fordonsförbrukning. Orsaken är att den återmatade elen dragits bort från den uppmätta konsumtionen *innan* konsumtionen tagit höjd för att det uppstått överföringsförluster även för den konsumtion som drogs bort. Avdraget motsvarade alltså en större mängd konsumerad el än den el som matats in i

systemet, varför den tidigare modellen medförde en ännu större kompensation än vi tidigare bedömt.

I Trafikverkets nya modell för att beräkna kompensation har modellen justerats så att förbrukningen inte längre underskattas, vilket Transportstyrelsen anser ger en mer rättvisande bild av fordonens nettokonsumtion. Samtidigt kvarstår problemet med att all den återmatade elen kompenseras till 100% då det är rimligt att anta att ett visst mått av förluster även uppstår då elen återmatas till systemet. Inte heller i den nya modellen justeras den återmatade elen för några överföringsförluster. Trafikverket menar att det inte går att komma närmare faktiska förluster på grund av tekniska begränsningar. Transportstyrelsen anser att modellen har förbättrats och bedömer att den är så noggrann som rådande tekniska förutsättningar medger.

2. Avgiftsmodellen i helhet

Utifrån regelverkets bestämmelser konstaterar Transportstyrelsen att Trafikverkets avgifter för drivmotorström i grunden har att förhålla sig till två viktiga principer, nämligen att avgifterna

- i) inte får överskrida kostnaden för att tillhandahålla tjänsten ("självkostnaden") med påslag för en rimlig vinst och
- ii) inte får vara diskriminerande.

Utifrån det stickprov Transportstyrelsen undersökt bedömer vi att Trafikverkets avgiftsmodell för drivmotorström lever upp till kraven i järnvägsmarknadslagen avseende avgiftsuttagets begränsning till självkostnad plus rimlig vinst, samt principen om icke-diskriminerande avgiftsättning.

Trafikverket menar att de inte utnyttjar möjligheten att ta ut en rimlig vinst genom att tillämpa ett avgiftspåslag, då avgiftsmodellen för drivmotorström i sin helhet gör ett nollresultat. Den extra avgift som Trafikverket tar ut genom justeringen av volymdifferensen, vid år av underskott, består av kostnader som Trafikverket inte fått täckning för genom den ursprungliga faktureringen.

Transportstyrelsen menar att det inte är tillräckligt att avgiftssystemet som helhet inte går med överskott för att leva upp till kravet att det inte får överstiga självkostnaden plus en rimlig vinst. Det är istället de avgifter som den enskilde aktören möter som behöver leva upp till kravet. Det skulle kunna vara så att den justering Trafikverket gör av enskilda företags avgifter genom volymdifferensjusteringen leder till högre priser än vad järnvägsmarknadslagen tillåter.

I förhållande till principen om icke-diskriminering skulle volymdifferensjusteringen kunna utgöra ett problem. Utgångspunkten för Transportstyrelsens prövning är att olika aktörer ska behandlas lika och möta samma avgifter för samma tjänst. Avvikelser från detta måste grunda sig i objektiva underlag som kan motivera eventuella skillnader. Ett exempel på detta kan sägas vara att tåg som har elmätare kan fastställa sin energikonsumtion med den, medan energikonsumtionen för tåg utan elmätare får skatta sin konsumtion med schablon. Den risk som Transportstyrelsen har identifierat i förhållande till diskriminering är om fördelningen av volymdifferensjusteringen utgör en risk för diskriminerande avgiftsuttag genom en systematisk överföring av kostnader mellan brukare. Risken kommer av att det över eller underskott som uppstått vid årets slut enbart fördelas mellan fordon som saknar elmätare, samtidigt som volymdifferensens uppkomst kan komma från flera felkällor. Felkällorna är huvudsakligen schablonerna som skattar volymförbrukningen hos fordon utan elmätare, samt schablonen för förlustpåslag, varav den sistnämnda även inkluderar fordon med elmätare.

Genom det stickprov som Transportstyrelsen undersökt framgår dock att volymdifferensjusteringens storlek i förhållande till redan betalad avgift är så liten att den inte riskerar utgöra en lagöverträdelse, vare sig i förhållande till att avgiften inte får överstiga självkostnad med tillägg för rimlig vinst, eller i förhållande till principen om icke-diskriminering.

Vid en sammantagen bedömning finner Transportstyrelsen att

1. justeringen av ersättningsmodellen för återmatad el utgör en förbättring av tidigare modell och är tillfredställande exakt utifrån rådande tekniska förutsättningar.
2. hanteringen av volymdifferensjusteringen inte utgör en risk för att avgifterna skulle överskrida självkostnad med tillägg för rimlig vinst. Ej heller kan justeringen utifrån rådande marknadsläge sägas utgöra diskriminerande prissättning då modellen är så precis som tekniska och fordonsspecifika förutsättningar medger.

Mot bakgrund av detta avslutas tillsynen utan vidare åtgärder.

Hur man överklagar

Detta beslut kan inte överklagas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör Ann-Cathrine Wikström, ställföreträdande avdelningsdirektör Lena Ersson, enhetschef Viola Härenby, sektionschef Carl von Utfall Kull, samt utredarna Ellen Bohlin och Martin Eriksson Grubb, den senare föredragande.